

学校编码: 10384

学号: 22420071150866

分类号__密级__

UDC__

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

区域海洋管理中地方政府间
关系模式构建的探讨

Building the Pattern of the Relationship among Local
Governments in Regional Ocean Governance

张繁荣

指导教师姓名: 薛雄志 教授

专 业 名 称: 海 洋 事 务

论文提交日期: 2009 年 6 月

论文答辩时间: 2009 年 6 月

学位授予日期: 2009 年 6 月

答辩委员会主席: 洪华生 教授

评 阅 人: 张可飞 高工

郭明忠 副研究员

2009 年 6 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为（
）课题（组）
的研究成果，获得（
）课题（组）经费或实验室的
资助，在（
）实验室完成。（请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。）

声明人（签名）：
年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

随着海洋战略地位的日益凸显，海洋事务面临着新形势的挑战，各沿海国家都先后调整或建立起本国特色的海洋管理体制。在当下中国的海洋管理体制中，沿海的地方政府具体承担着相当部分的海洋管理职能。但众所周知，海洋是一个流动的水体，具有跨地区性的特点，因此需要政府在这一跨地区性公共事务中合作共治，而这就必须依赖与地方政府间关系特别是没有行政隶属关系的地方政府间关系即横向关系的协调发展，但是由于相关制度供给不足，使得地方政府间关系也出现了种种问题，影响了对海洋进行科学有效的管理，亟需加以治理。因此，对地方政府间横向关系协调进行理论研究，以提高其治理绩效，不仅有实践价值也具有理论意义。

本文运用公共管理基础理论和新制度经济学的理论，通过比较研究、案例分析、文献研究等，对我国海洋管理中地方政府间横向关系发展中出现的问题、治理思路、现有机制的治理绩效、新型治理之道进行了经验研究基础上的规范研究。本文的研究表明：有效和系统的制度设计是提高政府间横向关系绩效的必由之路；现行治理机制虽然能解决一部分问题，但由于其内在的缺陷而并没有实现预期目标；组织间网络作为一种新型的治理机制，具有相对的治理优势；实践表明，必须综合运用多种治理机制，良好的制度环境和规范的地方政府管理同时不可或缺。因此本文的结论是：当代中国区域海洋综合管理中的地方政府间横向关系协调应该综合运用多种治理机制，根据不同条件选择不同的治理机制。而最终要提高治理绩效，还需要构建良好的制度环境和规范地方政府管理。

关键词：政府间关系；治理机制；制度

Abstract

With the projection of the strategic position of the ocean, marine services will face the new challenge. The coastal countries have to perfect or establish ocean administration system with their own national characteristics. In the present ocean administration system in China, coastal local governments perform a significant portion of the specific marine management functions. But as we all know, the ocean is flowable, with cross-regional characteristics, so the local governments need to cooperate in regional public affairs, which depend on the coordinated development of the relationship among local governments, particularly among local governments which has no administrative relationship. Due to the inadequate related systems, there have been various problems on the cooperation of local governments, affecting the scientific and effective management of ocean. Therefore, the study on the horizontal coordination among local governments is of practical value as well as of the theoretical significance.

This paper, based on public management theory and new institutional economics theory, does the empirical research on the existing problems, the existing treatment, the existing progress as well as the new way of governance in the horizontal coordination among local governments through comparative study, case study, document study, etc. This study shows that: the effective and systematic design of the system is the only way to improve the performance of horizontal relations among the local governments; the existing governance mechanisms can solve some problems, but they have not achieved the desired goal because of its inherent flaws; inter-organizational networks, a new type of mechanisms of governance, have a comparative advantage; practice shows the importance of integrated use of a variety of governance mechanisms, and a good institutional environment and regulating the management of local governments are indispensable. The conclusions of this paper are: Contemporary regional ocean management in the coordination of horizontal relations among the local governments in China should make comprehensive use of a variety of governance mechanisms. It is necessary to vary governance mechanisms

according to different conditions. Eventually, building a good systematic environment and perfecting local government management are needed to improve the performance of management.

Key words: Intergovernmental relations; Governance mechanisms; Institution

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

第一章绪论.....	1
1.1 研究背景、问题与意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 论题的界定.....	1
1.1.3 问题的提出.....	3
1.1.4 研究的意义.....	3
第二章 文献综述	5
2.1 海洋管理的相关理论.....	5
2.1.1 海洋管理的涵义.....	6
2.1.2 海岸带综合管理.....	7
2.1.3 基于生态系统的海洋管理.....	10
2.2 地方政府间横向关系协调的研究.....	13
2.2.1 地方政府间横向关系的研究的兴起.....	13
2.2.2 国内学者对地方政府间横向关系的研究.....	14
2.2.3 学者对当代中国地方政府间横向关系协调机制的研究.....	15
2.3 对已有研究的评价.....	16
第三章 我国海洋管理的现状与管理模式	18
3.1 中国的海洋管理体制.....	18
3.1.1 沿海地方政府海洋行政管理的基本职责和任务	19
3.2 我国海洋管理的体制的主要弊端.....	21
3.2.1 沿海地方政府在海洋管理体制中存在的主要问题表现	21
第四章 区域海洋管理中地方政府间和谐关系的构建	23
4.1 地方政府间关系失调的原因分析.....	23
4.1.1 制度建设的缺失是冲突产生的首要原因	23
4.1.2 地区利益追求是冲突产生的另一个重要原因	23
4.2 地方政府间协调合作的必然性与可行性.....	23
4.2.1 地方政府间协调合作的必然性.....	24
4.2.2 地方政府间协调合作的可行性.....	24
4.3 地方政府间关系的新制度主义经济学分析.....	25
4.4 地方政府间关系完善的构想.....	27
4.4.1 构建良好的制度环境.....	27
4.4.2 构建地方政府间关系模式网络.....	28
4.4.3 塑造规范的行为主体.....	30
第五章 厦门及周边沿海地方政府间合作的实践	32
5.1 厦门周边地区开展区域合作的现有框架.....	32
5.1.1 厦泉漳城市联盟.....	32
5.1.2 厦泉漳海洋管理联合行动.....	32

5.2 厦漳泉地方政府间海洋管理有效合作的评论与启示	35
第六章 结 论.....	37
参考文献.....	39
附录：研究生阶段科研情况	42
致 谢.....	43

厦门大学博硕士论文摘要库

Content

Chapter 1 Introduction	1
1.1 Background, Issue and Significance	1
1.1.1 Background	1
1.1.2 The definition of topic	1
1.1.3 Problems	3
1.1.4 Significance	3
Chapter 2 Literature Review	4
2.1 Marine Management Theory	5
2.1.1 The meaning of Marine Management	6
2.1.2 Integrated Coastal Zone Management	7
2.1.3 Marine Ecosystem-based Management	10
2.2 Horizontal Relations Between Local Governments to Coordinate Research	13
2.2.1 The rise of Horizontal Relations Between Local Government Study	13
2.2.2 Chinese scholars on Local Government Study on the Relationship Between Inter-lateral	14
2.2.3 Relationship Between Local Government Coordination Mechanisms Between The Horizontal Research	15
2.3 Evaluation of current researches	16
Chapter 3 Status quo and Mode of Marine Management in China	18
3.1 Marine Management System of China	18
3.1.1 Basic Marine Administration Responsibilities and Tasks of Local Governments	19
3.2 Main Deficiency of Marine Management System of China	21
3.2.1 Performance of Main Problems	21
Chapter 4 Causes of Disorder Between Local Governments	23
4.1 Primary Reason	23
4.1.1 Primary Reason	23
4.1.2 Another Important Reason	23
4.2 Necessity and Feasibility of Coordination and Cooperation Between Local Government	23
4.2.1 Necessity	24

4.2.2 Feasibility.....	24
4.3 Analysis of Local Governments' Relationship Based on New-Economic.....	25
4.4 Conceiving of Better Relationship Between Local Governments	27
4.4.1 Conceiving of good Institutional Environment.....	27
4.4.2 Construction of Networks of Relationship Pattern Between Local Governments	28
4.4.3 Shaping the norms.....	30
Chapter 5 Practice of Cooperation Between Xiamen and Surrounding Coastal Local Governments	32
5.1 Existing Cooperation Frameworks in Xiamen and Surrounding Area	32
5.1.1 City Union of Xiamen, Quanzhou and Zhangzhou	32
5.1.2 Joint Actions of Marine Management of Xiamen, Quanzhou and Zhangzhou.....	32
5.2 Evaluation and Revelation of Effective Joint Action Between the Governments of Xiamen, Quanzhou and Zhangzhou	35
Chapter 6 Conclusion	37
References.....	39
Appendix	42
Acknowledgment.....	43

第一章 绪论

1.1 研究背景、问题与意义

1.1.1 研究背景

21 世纪是海洋的世纪。在人口膨胀、环境恶化、资源短缺的当今世界，人类已经将生存、发展的目光转向海洋，开发海洋、利用海洋的各路队伍正向海洋大进军。我们必须用科学的方法进行海洋开发和利用，用可持续发展的观点对待海洋发展。海洋的世纪应该是加强海洋管理与保护的世纪。人类活动对海洋在强度和广度上都将不断施加的影响要求我们加强对海洋的管理，采取更有力的措施保护海洋。

但海洋管理的活动往往局限在行政边界内，而不是生态系统的边界内开展。1984 年美国生物海洋学家 Sherman 等提出了大海洋生态系（Large Marine Ecosystem, LME）的概念，强调应从生态系统的角度保护海洋生物资源。2002 年，世界高峰会议呼吁开展以生态系统为基础的海岸带综合管理；2003 年，世界自然保护联盟（IUCN）第五届世界公园大会呼吁在海洋保护区建设中采取以生态系统为基础的管理途径；2004 年，美国国家海洋政策中提出了“从白水到蓝水”的海陆综合管理计划；2006 年第四届水论坛把淡水与海水的联系作为会议主题。目前，有关国际组织及发达国家均十分强调开展基于生态系统的综合管理。由于“按照生态学确定的空间”和“按照政治确定的空间”之间往往不同，管理活动需要跨越行政边界，海洋管理需要在跨越行政边界的海洋管理方面采取区域管理方法；解决内陆流域和沿岸海域的相互影响问题；解决相邻地方政府管辖海域之间在资源、活动和影响的相互作用；需要对海洋多种利用问题提出解决问题的方法^[1]。目前，美国沿岸各州和加拿大、澳大利亚等发达国家普遍采取了基于生态系统的区域海洋管理方法。

1.1.2 论题的界定

海洋管理包括国内海洋管理和国际海洋管理，因为国家管辖海域之外的海洋利益的维护和取得，也是海洋管理的基本任务，即国际海洋管理，它是指各国政

府通过相互间的互相合作而实现对海洋资源的全面的、有效的利用和开发。而本文仅关注国内的海洋管理，具体内容包括：海洋权益管理、海洋资源管理、海洋环境管理、海洋保护区管理、海岸带管理、海洋安全管理。特别是国内海洋管理中的地方政府间关系。

本文的研究中的地方政府指位于我国沿海地带的各级地方政府，诚然不同层级的地方政府的具体的内涵存在一定的差别，但根据我国宪法和地方组织法的法律规范及各级地方政府的实际运行情况，纵向上各级地方政府之间更多的只是管辖区域所支配资源方面的差异，而在具体的政府职能内容配置方面基本类似。因此，本文不具体研究某一层级的地方政府间关系，而是从一般意义上来研究，至于最终结论在具体环境中的检验，当然必须考虑诸多具体而复杂的因素。所以本文的研究只是初始性的，只是尝试提出一点基本思路。

所谓地方政府间的横向关系，即指没有行政隶属关系的地方政府间关系。政府间关系包括纵向和横向两个向度的关系，而中央与地方的关系决定着地方政府的地位、权力范围和活动方式等，从而对地方政府间横向关系发展起着决定性影响作用。如果说纵向的政府间关系主要涉及政治与行政关系，那么横向的地方政府间关系则主要涉及经济关系^[2]。本文旨在研究如何协调地方政府在跨地区性海洋管理中的横向关系。

协调是管理的重要职能，是指在管理过程中引导组织之间、人员之间建立相互协作和主动配合的良好关系，以有效利用各种资源实现共同预期目标的活动。协调不是在非此即彼相互排斥的两极作选择，而是在有关各方求同存异的基础上对差异之处进行融合调整，以实现关系和谐和整体利益的最大化。

协调具有两大功能：维护安定和建立合作。组织间关系协调是组织运作的重要环节，当组织间产生利益冲突时，一般可以通过水平式、垂直式或两者并用的三类组织间协调来解决。水平协调是指组织间水平方向上的合作，主要方式有：利益相关的组织通过协商达成协议，以明确相互间的边界；在共同参与的领域，成立诸如专门委员会组织进行协调、推动合作；根据组织领导准则，指定某个机构来协调特定范围内所有组织的活动；建立一定的决策程序，使利益相关组织都有机会对其中任何组织的提议进行审议。水平协调强调平等、民主协商、互惠等，有时在重大问题协商中不会轻易达成妥协，交易成本过高，因此无法克服所有组

织冲突。而垂直协调依靠组织的等级权威来协调,是上级对下级组织冲突的协调,通常水平协调无法解决的问题都会诉诸于相关组织的共同上级组织进行垂直协调。这种组织系统内部的一体化协调的优点在于可以降低协调组织冲突的交易费用和提高协调效率等。

1.1.3 问题的提出

按照传统的公共管理理论,公共事务的治理应根据具体行政区域的政府来承担,但是,由于公共事务的外溢性、外部环境的不确定性等原因,往往使得一方面不同辖区政府间在处理公共事务时可能产生直接冲突,另一方面,单一辖区政府无法独自解决面临的公共性问题而可能导致间接冲突,因此必须考虑通过协调地方间横向关系来解决跨地区性公共事务治理的难题,以提高政府公共管理的绩效。

当前,海洋管理研究中对政府间关系的研究多注重纵向的中央与地方的关系,对海洋管理中地方政府间横向关系的系统研究还比较缺乏。而基于环境科学为基础的自然科学提出的海岸带综合管理(Integrated Coastal Management, ICM)和基于生态系统的海洋管理(EBM),因为缺乏相关公共管理理论的支持,影响了其理论说服力和在实践中的可操作性。因此,本文将运用公共管理理论中的组织间网络理论来论证我国海洋管理中地方政府间横向关系模式的构建。

1.1.4 研究的意义

1、有利于促进沿海地方政府间形成良性的竞争与合作关系

通过协调地方政府间横向关系,可以使地方政府以开发、竞争的心态去推动本地经济与社会发展,学习先进,推动创新,改善环境和激活市场,促进经济、社会大发展;还可以使地方政府转变政府职能,强化服务意识,提高服务水平,增强政府的责任意识。更重要的是,地方政府通过长期合作,一方面会形成相互学习和信息获得机制,可以不断增强自身的竞争力和提高公共管理与发展水平;另一方面会形成社会资本,可以降低交易费用,实现各方共赢,最终有助于增进全社会的福祉。

2、有利于实现资源的优化配置

通过协调地方政府间横向关系,有助于进行合理的地区分工,使市场竞争和合作成为促进地区经济利益实现的重要手段;有助于推动地方政府相互开放市场,撤销阻碍区域经济合作的藩篱,从而建立统一、开放、竞争、有序的市场,使市场在资源配置中真正发挥基础性作用,最终实现资源的优化配置和实现经济效益最大化。

3、有利于丰富和发展当代中国的海洋管理理论

从已有的理论研究看,对于海洋管理中地方政府间横向关系不协调的问题,学者很少对此进行专门充分的关注,可以参考借鉴的文献也相当有限,而本人试图通过对这一具体问题的研究,解决海岸带综合管理(Integrated Coastal Management, ICM)和基于生态系统的海洋管理(EBM)在面对跨行政边界这一现实的解决之道。这无疑对于我国海洋管理的理论知识积累具有积极的意义。

第二章 文献综述

2.1 海洋管理的相关理论

海洋管理的思想萌生于 20 世纪 30 年代的美国。当时部分学者提出,对延伸到大陆架外部边缘的海洋空间和海洋资源区域采用综合管理的方法以统筹考虑其开发利用问题。可是这项建议“由于外交政策方面的限制以及缺乏令人信服的理由而被否决了”^[3]。尽管有部分学者仍然就这个问题进行研究,但一直未引起关注。

直到 70 年代末,随着海洋资源的大规模开发,出现了近海资源衰退,水质恶化和灾害频繁等一系列的负面问题,严重地威胁未来海洋可持续利用的前景,而传统的分散的行业管理也无法解决海洋整体和全局性问题。因此,80 年代海洋管理又被重新提出,并逐步获得重视。

首先,1982 年第三次联合国海洋法会议通过《联合国海洋法公约》,为国家全面,综合管理海洋提供了基础和依据。其次,1989 年 11 月 16 日在第 44 届联合国大会上秘书长关于《实现海洋法公约而有的利益:各国在开发和管理海洋资源方面的需要》的专题报告,详细论述了海洋资源管理的意义、作用和目标,进而号召沿海国家采取积极的措施,实行海洋的综合管理制度,这也是海洋管理发展的一个转变,即从海洋管理到海洋综合管理,使海洋管理从各部门,各领域分别管理向综合整体的海洋管理发展。再次,1992 年联合国环境与发展会议通过并签署了《21 世纪议程》,把海洋放在实现人类可持续发展的突出地位,其中第 17 章海洋可持续发展的核心思想也是未来的一项基本任务——保持海洋的可持续利用,沿海国家必须对毗邻管辖海域实施海洋综合管理。与会的各沿海国家政府首脑,对此做出了承诺。1993 年,第 48 届联合国大会的决议,要求把海洋综合管理列为国家发展议程;1994 年,第 49 届联合国大会通过决议,将 1998 年作为国际海洋年。所有这一切都说明,21 世纪将是全人类共同管理海洋的新时代,21 世纪也应是海洋和平的新纪元。自此,海洋管理作为国家海洋管理的基本制度被确立下来。

联合国及其有关国际海洋组织,在最近的十几年中,基于“海洋区域的种种问题彼此密切相关,必须作为整体加以考虑”的强烈认识,一直号召各沿海国家

为了维护海洋的可持续发展，应实施海洋综合管理。1992 年在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会上通过的《21 世纪议程》中，也明确指出“海洋环境（包括大洋和各种海洋以及领接的沿海区）是一个整体，是全球生命支持系统的一个基本组成部分，也是一种有助于实现可持续发展的宝贵财富”^[4]。同时它 also 要求各沿海国家区域和海洋环境进行综合管理。

1994 年，我国政府根据联合国《21 世纪议程》和中国的国情，制定并分布了《中国 21 世纪议程》。《中国 21 世纪议程》要求通过完善或变革现行的海洋资源管理体制，建立一个适应市场解决条件，以综合管理为主，中央与地方分级管理，综合管理与部门管理相结合的海洋管理体系；建立一套可持续利用海洋资源的综合管理法规体系，包括可操作的管理实施办法。为了在海洋领域更好地贯彻《中国 21 世纪议程》精神和确定的任务，促进海洋的综合管理和可持续利用，国家海洋局组织制定了《中国海洋 21 世纪议程》，并在第 7 章有关沿海区，管辖海域的综合管理条款中对海洋综合管理作了专门的安排。1993 年 5 月 31 日，国家海洋局和财政部根据国务院的要求，联合发布了《国家海域使用管理暂行规定》。多年来在有关部门的大力推动下，在沿海地方人民政府的支持下，海域使用管理工作已全面推开，并初步建立了海域使用论证，海域使用登记和海域有偿使用制度，使海域使用中的“无序、无度、无偿”状况逐步得到有限的控制。为了加强海域使用管理，维护国家海域所有权和海域使用权人的合法利益，促进海域的合理开发和可持续利用，我国于 2001 年 1 月 1 日起施行《中华人民共和国海域使用管理法》。该法共 8 章，有 54 个条文，对海洋功能区划，海域使用的申请与审批、海域使用权、海域使用金、监督检查及法律责任作了明确规定。

2.1.1 海洋管理的涵义

管理，若从字面上解释，“管是主其事，理是治其事”。管理即是管辖治理的意思，是在一定环境中的管理者运用计划、组织、领导和控制等职能，采取一定的管理方法与管理手段，调动组织内的各种资源去实现组织目标的实践活动。管理的对象也就是管理的客体，指的是管理过程中管理者所作用的对象，具体包括人力管理、物力管理、信息管理、财力管理、技术管理等。海洋管理是物力管理的一种，海洋管理就是管理海洋^[5]。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库